



**DEL EXTRAVÍO DEL
ACCOUNTABILITY SOCIAL EN
USAQUÉN, CHAPINERO Y USME, EN
BOGOTÁ (COLOMBIA)**

**LOSS OF THE SOCIAL
ACCOUNTABILITY IN USAQUÉN,
CHAPINERO AND USME, IN BOGOTÁ
(COLOMBIA)**

**Erli Margarita Marín¹
Magda Catalina Jiménez²**

Recibido: 30/05/2019

Aceptado: 22/11/2019

RESUMEN

Hallar el *accountability* social en lo micro local fue la pregunta central de una investigación empírica y novedosa que buscó respuestas en tres localidades que conforman la megaciudad de Bogotá. Con el diseño e implementación de diversas herramientas metodológicas, se buscó resultados empíricos sobre los detonantes o formas de activación de alarmas en las localidades de Usaquén, Chapinero y Usme, en el que a través de un estudio de caso múltiple, se exploró la mediatización en prensa de los problemas, así como modalidades de participaciones políticas no relacionadas con el comportamiento electoral, pero que son fundamentales para el desempeño democrático y el fortalecimiento de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en relación con los entes gubernamentales locales.

PALABRAS CLAVE: accountability social local, organizaciones de la sociedad civil, participación, mediatización, opinión pública.

1. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia. Contacto: erli.marin@uexternado.edu.co

2. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia. Contacto: magda.jimenez@uexternado.edu.co

ABSTRACT: *Finding social accountability in the micro local was the central question of an empirical and novel research that sought answers in three localities that make up the megacity of Bogotá. With the design and implementation of various methodological tools, empirical results were sought on the triggers or alarm activation forms in the localities of Usaquén, Chapinero and Usme, in which through a multiple case study, the mediatization was explored in press of the problems, as well as modalities of political participation not related to the electoral behavior, but which are fundamental for the democratic performance and the strengthening of the participation of the civil society organizations in relation to the local government.*

KEYWORDS: *Local social accountability, civil society organizations, participation, mediation, public opinion.*

INTRODUCCIÓN

¿Dónde está el *accountability* social en lo micro local? Esta pregunta sirvió de base para indagar sobre este proceso en la ciudad de Bogotá, Colombia. Al proyectarse como megaciudad³, la investigación se focalizó en tres localidades⁴ (Usaquén, Chapinero y Usme), donde se exploró sobre los detonantes o formas de activación de alarmas en lo micro local. Para ello, se adelantaron estudios de caso, de modo que se pudieran explorar -de manera intrínseca y comparada- las modalidades de participaciones políticas externas, extrañas y no relacionadas con el comportamiento electoral.

Lo que debe quedar claro es que, el *accountability* social se entiende como un proceso de participación política que va más allá de lo electoral; sin embargo, se reconoce que en los momentos de elecciones sigue presente y es cuando parece activarse más. En ese sentido, muchos análisis sobre participación política tienden a centrarse en los procesos electorales. Otras

3. Al realizarse la investigación, la población oficial se proyectaba para los millones en dos dígitos, y al considerar los municipios cercanos (en lo que puede ser el Área Metropolitana, que jurídicamente no existe) se puede hacer referencia al término usado por Jean Gottmann: megalópolis. Esto es, un área con más de 10 millones de habitantes.

4. Bogotá esta subdividida en 20 localidades administrativas donde solo una de ellas es completamente rural. El norte y el sur corresponden a una ubicación geográfica, idiosincráticamente cada una concentra población diferenciada por estratos socioeconómicos, donde el norte concentra los de mayor capacidad adquisitiva y su opuesto es el sur de la ciudad. Respecto a la otra localidad de estudio, puede anotarse que se escogió que fuera en el centro de la ciudad toda vez que congrega no solamente un apartado histórico, productivo y social de buena parte de la ciudad. Una característica común en las tres es la existencia de áreas rurales.

voces se centran en la participación de los ciudadanos en la cosa pública, donde señalan la importancia de la opinión pública en esos procesos. Recientemente, se trabaja sobre la relación entre gobernanza y el accountability social. Antes el eje investigativo era más nacional, para identificar tendencias y comportamientos de país. Hoy, cobra relevancia lo que sucede en lo subnacional (regiones o municipios). Se quiere conocer de cerca el territorio. Identificar lo micro.

La investigación de la que da cuenta este trabajo propuso como objetivo principal evidenciar la existencia o no de la activación del accountability social local, en tres localidades de Bogotá. Para este artículo se plantea como objetivo específico: visibilizar los repertorios de acción colectiva con los que, los agentes presentes en el territorio participan para activar el accountability social, en cada una de las tres localidades de estudio.

Para ello se elaboraron instrumentos como: una matriz de prensa, entrevistas semiestructuradas (aplicada en alcaldes, ediles y organizaciones de la sociedad civil), grupos focales (con miembros de los observatorios ciudadanos). Si bien la metodología se detallará más adelante, cabe destacar que la matriz de prensa dio paso a la construcción asertiva de los otros instrumentos no solo para develar los temas que preocupan en cada una de las tres localidades sino para advertir la triple estrategia (movilización, mediatización, judicialización) que plantean Peruzzotti & Smulovitz (2002) y con la que emerge este proceso.

TRAZOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES PARA EL ABORDAJE

Los estudios del accountability social son recientes. Schedler, Diamond y Plattner (1999), O'Donnell (2002), Smulovitz y Peruzzotti (2002), Insuza (2003), Barreda (2010) entre otros, son los académicos que han abierto el camino. No puede dejarse de lado el trabajo de Hernández y Arciniegas (2011) que incluyen a Bogotá, Caracas, México y São Paulo. Entre los más recientes están los de Mário Aquino Alves (2013), donde se anota la transformación que se ha dado entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado brasileño, revelando nuevas oportunidades de participación y las nuevas agendas para las corporaciones. Allí se anota la relevancia del accountability social⁵ en términos de transparencia, eficiencia gubernamental y calidad de la democracia. De ahí que este artículo muestre la arista micro local,

5. Para Peruzzotti (s.f.) es término es conjunto diverso de iniciativas motorizadas por ONG's, movimientos sociales, asociaciones cívicas, o medios independientes orientados por una común preocupación.

su activación en tres localidades de las 20 en las que está dividida la ciudad de Bogotá.

En realidad, las dinámicas que se dan en lo micro local requieren observaciones empíricas que den cuenta no sólo de las problemáticas e interacciones entre los actores en los territorios sino de la participación en lo público. De ahí que aquí este artículo esté en la línea de Boaventura de Souza Santos (Citado por Montecinos 2009), cuando anota que el accountability social es una ampliación del experimentalismo democrático. Dicho experimentalismo acaba siendo un problema porque las preferencias de los ciudadanos no están reflejadas en las soluciones públicas, ya sea por ineficacia del aparato público o por ineficacia política de la clase dirigente, la cual no sabe, o simplemente no puede ni quiere escuchar las demandas más sentidas de la comunidad (Montecinos, 2009). Lo cierto es que, en palabras de Montecinos (2009), “el proceso electoral no es suficiente para tener una plena democracia (...) la gran mayoría de la población queda excluida de la participación, en las decisiones inherentes a sus intereses cotidianos” (p. 3).

Por ello, adentrarse en procesos seminales de accountability social local, en una ciudad como Bogotá, es pertinente. El proceso democrático que no es sólo el electoral, se ve enriquecido con diversos repertorios de acción colectiva que llegan a los territorios, haciendo de la participación una dinámica compleja y nutrida. Es importante señalar que, tanto en Colombia como en su capital (Bogotá), existe un amplio abanico de organizaciones que recurren a herramientas, mecanismos y espacios para participar. En lo micro, los temas y problemas también tienen lugar en la agenda micro y, se cuelean problemas y temas foráneos en algunas ocasiones.

Por lo tanto, los resultados que se muestran en el artículo son producto de la necesidad de encontrar evidencia empírica de las problemáticas e interacciones que las organizaciones tienen con las autoridades políticas, más cuando investigadores como Hernández (2010), han establecido que “en Bogotá no existe un solo discurso, ni un solo modelo de democracia participativa, pero sí existen trayectorias predominantes, tensiones y confluencias que dan cuenta de un alto nivel de movilización y espacios de participación, que inciden en el proceso de toma de decisiones” (p. 85). Así, la intención es acercarnos a las transformaciones que ellas propician e identificar elementos que, como lo señala el Banco Mundial (Malena, Forster & Singh, 2004, p. 2), posibilitan “una mayor eficiencia en la vigilancia de prestación de servicios, el diseño de políticas públicas más informadas y el empoderamiento de la sociedad”.

De las 20 localidades de la ciudad, se escogieron las localidades más extremas, Usaquén y Usme, y Chapinero, que cumplen con esta construcción identitaria sobre el territorio (ha de observarse que hay reificaciones localizadas, como que el norte es desarrollado, el centro industrial y comercial y el sur rural y débilmente desarrollado). Además, comparado con las otras localidades, poseen un número significativo de ediles lo cual lo cual permite realizar ciertas comparaciones respecto al territorio y las problemáticas que allí se presentan. En ese orden de ideas, entender el territorio es fundamental para explicar porque la apuesta a un estudio micro local marca una diferencia en este tipo de acercamientos académicos. Por lo tanto, el concepto de territorio debe incluir una relación de poder o posesión por parte de un grupo social (Sandoval, 2014). En palabras de Monnet, citado por Jolly (2012, p. 3), “la evolución del sentido de territorialidad conduce a entenderla como un valor o un sistema de valores que unos actores sociales le asignan a un territorio determinado, y aun como el sentimiento de pertenencia a aquel”. De hecho, “el territorio es el espacio donde se ejerce la acción humana que estructura las representaciones y significados del grupo social que lo habita” (Jolly, 2012, p. 7).

Así las cosas, se tomaron tres territorios (localidades en términos administrativos), que tienen diferencias geográficas, socioeconómicas y demográficas, que justifican su escogencia cualitativa. En cada una de ellas, se investigó el número de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en los territorios, a través de la página de la Dirección Jurídica Distrital, de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Siendo robusta la cantidad en cada localidad, se tomó en cuenta un criterio cuantitativo y cualitativo, de acuerdo con la experiencia y permanencia de estas organizaciones en el territorio.

Se consideró pertinente recurrir a la metodología de estudio de caso. Para recoger la información en el trabajo de campo se recurrió a: entrevistas semiestructuradas (aplicadas a los alcaldes locales, a cuatro ediles en cada una de las localidades y a cuatro organizaciones de la sociedad civil asentadas y con trabajo en cada uno de los tres territorios). También se adelantaron grupos focales con los miembros de los observatorios ciudadanos⁶, en cada uno de los territorios. En esa actividad se contó con el apoyo de la Veeduría Distrital⁷.

6. Los observatorios ciudadanos son unos espacios que buscan generar un proceso permanente de petición y rendición pública de cuentas desde los gobiernos locales y distrital hacia la ciudadanía.

7. La Veeduría Distrital es una entidad del Distrito Capital, que ejerce control preventivo, promueve el control social, fortalece la transparencia y la lucha contra la corrupción, para el mejoramiento de la gestión pública Distrital.

Como se había mencionado, una herramienta previa para entender el contexto fue la matriz de prensa a dos medios de comunicación El Tiempo y El Espectador. Si bien son diarios de circulación nacional⁸, el Espectador tenía una sección de noticias de Bogotá donde se rastreó la información de las localidades, mientras que el periódico el Tiempo, los jueves publica la separata llamada El Tiempo Zona, con noticias comunitarias de distintas localidades de Bogotá, que incluyen Usaquén y Chapinero para los años estudiados. Respecto a Usme se realizó un rastreo por la sección Bogotá para visibilizar las noticias de esta última localidad. Además, es importante señalar que cuando se indagó a través de las entrevistas semiestructuradas a las OSC, ediles y alcaldes locales, la circulación de periódicos locales o de radios comunitarias, la respuesta es que no registran ninguna, salvo Usme donde se registró una a la que acuden en ocasiones esporádicas las OSC.

Fue importante focalizar el espacio micro local para evitar el escalamiento de conflictos de efecto mariposa, porque una transformación –como diría el profesor James Robinson– “solo es posible cuando haya fuerzas políticas organizadas, cuando los colombianos sean capaces de identificar los problemas de su sociedad” (Zuluaga, 2013). Desde esa mirada, se entiende en los tres casos (Usaquén, Chapinero y Usme) que lo micro local toma fuerza porque es en los territorios donde se viven los problemas que pueden escalar o no según la gestión que se haga y que tanto se escuche o no a los habitantes. Además, lo micro local es reflejo de situaciones nacionales, por lo que el detalle de esa mirada, sirve de insumo para evidenciar la complejidad de los procesos políticos.

Es necesario denotar, que este estudio indagó sobre los repertorios de movilización (mediáticos y/o judiciales) tanto en 2007 como en 2011 y, la conexión de éstos con los temas que generan mayores sensibilidades en cada uno de los territorios del estudio de caso. También se analizó la existencia de sinergias entre los servidores públicos del ámbito local y las organizaciones de la sociedad civil, para activar los procesos de accountability social local, en los periodos seleccionados de estudio. Igualmente, se estudiaron las incidencias que se pueden colegir tanto en términos de contexto electoral como en la toma de decisiones del ámbito local, en los momentos no electorales.

8. Si bien se rastreó en cada localidad para ubicar medios comunitarios/alternativos (prensa, radio, o medios digitales), sólo se encontró la referencia (de oídas) de la existencia, en el pasado, de algunas radios que ya no existen y de las cuales fue imposible rastrear información alguna. Básicamente, no hay memoria auditiva, visual o impresa que consultar.

Una tarea nada fácil, pero las organizaciones de la sociedad civil trabajan en red en sus esfuerzos persuasivos, de socialización y de presión. En los términos de Keck y Sikkink (2000, pp. 36-48), desarrollan una capacidad para generar información de manera rápida (política informativa); apelan a acciones o acontecimientos para hacer comprensibles situaciones (política simbólica); buscan actores poderosos o re-editores sociales en búsqueda de influencia (política de apoyo/ apalancamiento/ presión) y trabajan para que los tomadores de decisión y servidores públicos se mantengan firmes en los principios y las políticas con las que se han comprometido (política de responsabilización o corresponsabilidad).

Así, el *accountability social* puede enmarcarse como una práctica dentro de lo que Rosanvallon (2007) llama espíritu de control democrático. Es este proceso el que retorna la confianza a los sistemas políticos; una especie de “institución invisible” que cumple tres funciones, de acuerdo con Rosanvallon (2007, p. 23), en primer lugar, amplía la calidad de la legitimidad al añadir una dimensión moral (integridad en sentido amplio) y una sustancial (preocupación por el bien común); en segundo lugar, le da a este un carácter temporal (se mantiene como un valor en el tiempo) y, por último, es un fin economizador institucional. De ahí que el proceso de *accountability social* incida en todas las esferas del poder público, con la movilización, el registro mediático y la judicialización de procesos (Smulovitz & Peruzzotti, 2002, p. 44).

En concreto, lo que busca el *accountability social* es una democracia que no puede fortalecer y mejorar su calidad sino “integra en su definición sus riesgos de mal funcionamiento y no prevé entre sus instituciones, el medio para criticarse a sí misma” (Rosanvallon, 2007, p. 85). Es importante escuchar y dar respuesta a las demandas cívicas. Los mecanismos de control han de ser no sólo eficientes, sino que han de permitir afianzar la confianza -por parte de los ciudadanos- en el contrato representativo. La reflexión ha de continuar, pero el ejercicio empírico que demandó, la investigación, respecto a las organizaciones de la sociedad civil y su interacción con los ediles y los alcaldes locales, en los tres territorios del estudio, permite que se empiecen a despejar dudas.

LA PRENSA AYUDA A DEVELAR EL EXTRAVÍO

Que la prensa debe lo que sucede en las localidades estudiadas, da cuenta de que una alarma ha sido activada⁹ en el territorio. En el momento en que la prensa, en este caso los periódicos *Tiempo* y *El Espectador*, registra los hechos, va estructurando una corriente de opinión pública respecto a diversas temáticas, que desde la teoría de Habermas (1998, pp. 440-441) “se refiere (...) al espacio social generado por la acción comunicativa”.

De manera puntual, para Habermas (1998, pp. 440), “el espacio de la opinión pública es como una red para la comunicación de contenidos y tomas de postura; es decir, de opiniones, y en él los flujos de comunicación quedan filtrados y sintetizados de tal suerte que se condensan en opiniones públicas agavilladas en torno a temas específicos”. Al decir de Boladeras (2001), Habermas propone un concepto de espacio de opinión pública con la vista puesta en una doble eficacia: explicativa y normativa (p.66).

Con esos elementos en perspectiva, la investigación identificó cómo los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y sus problemáticas son referidas por los medios masivos de comunicación. Los medios, con su carácter de re-editores y multiplicadores de opinión pública, visibilizan los asuntos álgidos de las localidades. Los ponen en el contexto de la gestión pública distrital, y llaman la atención de los tomadores de decisión política. De modo que, la referencia mediática, como afirma Canel (2006), produce “un intercambio de mensajes con los que se articula la toma de decisiones políticas, así como la aplicación de estas en la comunidad” (p. 27). De este modo, también coadyuva en la generación de opinión pública.

Luego, si se tiene en cuenta que el estudio de las tres localidades tuvo una relación directa con el calendario electoral (focalizado en el periodo pre-electoral, campaña y día de elección o Día “D”), los datos recogidos dan muestra de la manera cómo los medios visibilizan activaciones de accountability social y del horizontal¹⁰ en Usaquén Chapinero y Usme, en los meses claves del periodo electoral. Es importante señalar que, en los registros, se tuvo como referente un par de meses que no hacen parte de ese calendario. De esta manera, también se pudo comparar su activación o no.

9. El registro de las notas publicadas contempló: actores, problemas, repertorios, activistas, entidades, localidad, medio, fecha, resumen del registro.

10. Es el que adelantan los organismos de control, que en el caso colombiano son: Procuraduría General de la Nación (Defensoría del Pueblo, Personerías Distritales y Municipales), Contraloría General de la República, Contralorías territoriales y Auditoría General de la República.

Por lo tanto, para la investigación se revisaron 396 artículos publicados en *El Tiempo* y *El Espectador*, durante nueve meses, tanto para el momento de 2007 como para 2011. Valga recordar que esos años fueron electorales. En 2007, se presentan 141 registros (ver tabla 1) y, en 2011 (ver tabla 2), se reducen a 77. Esto quiere decir un 55 % de registros, lo cual revela éxito en la mediatización. Con esto, puede considerarse que la ciudadanía y sus organizaciones sociales interactúan en el territorio (sea con la Juntas Administradoras Locales (JAL) o con las demás entidades públicas presentes en la localidad. Lo concreto con los registros es que hay problemas en los territorios y que los habitantes se organizan y demandan acciones de atención y solución de esas situaciones, que generan conflictos. Estas se convierten en un elemento de presión para los decisores locales y en ocasiones distritales.

TABLA 1
REGISTROS EN PRENSA EN 2007

	Usaquén	Chapinero	Usme	Total
El Tiempo	38	59	21	118
El Espectador	12	6	5	23
Total	50	65	26	141

FUENTE: ELABORACIÓN DE LAS AUTORAS CON DATOS DE LOS MEDIOS PERIODÍSTICOS REFERIDOS.

TABLA 2
REGISTROS EN PRENSA EN 2011

	Usaquén	Chapinero	Usme	Total
El Tiempo	14	25	10	49
El Espectador	8	14	6	28
Total	22	39	16	77

FUENTE: ELABORACIÓN DE LAS AUTORAS CON DATOS DE LOS MEDIOS PERIODÍSTICOS REFERIDOS.

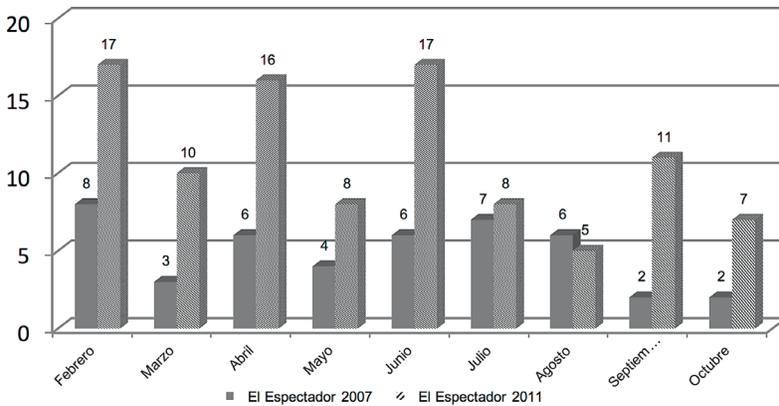
En los momentos estudiados, las cifras revelan actividad permanente en la localidad de Chapinero, seguida por Usaquén y, en un lugar rezagado se encuentra Usme. Los datos indican una sensible disminución de registros en el segundo periodo, en las tres localidades. Si bien los mecanismos y herramientas de participación siguen siendo utilizados por parte de las OSC, la mediatización de los repertorios de acción colectiva señalados para el segundo periodo de análisis, pareció disminuir en cuanto al registro de prensa, debido a la atención que los medios de comunicación desplegaron ante los escándalos por corrupción ocurridos en la administración de Samuel Moreno Rojas. En ese orden de ideas, lo que aflora en los medios de comunicación son las preocupaciones de la opinión pública distrital frente a la destitución del Alcalde Mayor y con ello la parálisis institucional que generó en términos de ejecución de programas y políticas públicas en las localidades.

Lo que ha de quedar claro, es que la prensa no informa de la misma manera. Los registros noticiosos sobre las tres localidades varían no solo por medio, y año, sino que también sucede mes a mes. En la gráfica 1, se aprecia el comportamiento informativo en El Tiempo y en la gráfica 2 se muestran los hallazgos en el periódico El Espectador. Es necesario anotar que en el primero, existía una separata informativa zonal, que les permite a los habitantes tener más información sobre la localidad. Ese era el objetivo del medio. Como quiera que sea, las gráficas muestran los registros por medio y se incluye la información de las tres localidades mes a mes.

GRÁFICA 1



FUENTE: ELABORACIÓN DE LAS AUTORAS A PARTIR DE LOS HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN.

GRÁFICA 1**REGISTRO NOTICIOSO EN EL ESPECTADOR
2007 Y 2011**

FUENTE: ELABORACIÓN DE LAS AUTORAS A PARTIR DE LOS HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN.

Desagregando aún más la información de los medios escritos, en referencia a los meses del proceso electoral, la matriz de prensa arrojó que, en el 2007, Usaquéen tuvo 50 registros noticiosos siendo abril el mes con mayor número de noticias con 9. En el 2011, hubo 22 noticias donde junio fue el mes con mayor registro, al tener 9. En contraste, Chapinero tuvo 65 registros para el primer año y 39 en el segundo; el mayor registro fue en mayo (con 14) y en 2011 los meses de febrero, septiembre y octubre registraron de manera sostenida 4 notas. Por último, en Usme, se encontraron 26 registros durante 2007 y 16 en 2011. En cuanto a los meses de mayor referencia en prensa fue marzo con 8 y dos meses (abril y septiembre) con 3 noticias.

En Usaquéen, para 2007, los temas que emergen son: espacio público con 22 registros y educación con 10. En el segundo momento, si bien se mantienen demandas por el espacio público con 3 registros, emerge un nuevo tema: educación, y lo aventaja con 7 registros. Mientras en Chapinero, en el primer periodo estudiado aparece el espacio público con el mayor registro, seguido por la preocupación por el medio ambiente. No obstante, emerge una inquietud: la gestión de los funcionarios.

La priorización del espacio público también la hacen las organizaciones a las que se les aplicó la entrevista semiestructurada. Esa información contrasta con la de 2011, en el que la lista emergente es más amplia y, repunta

el tema de la seguridad con 13 registros de prensa. Hay coincidencia desde la percepción del alcalde local, pues entre sus prioridades están el medio ambiente y la seguridad. Al sur de la ciudad está la localidad de Usme, los registros de prensa muestran, en 2007, una preocupación por los temas de educación con 6 registros y de medio ambiente donde hay 5 registros. En el segundo momento, 2011, el tema educativo siguió puntuando en los medios con 5 registros y como tema de interés noticioso entró la vivienda con 2. En Usme se resaltan temas más diversos, pero con menos registros noticiosos como Transmilenio, movilidad y seguridad.

Si bien los resultados de la matriz de prensa demuestran la existencia de participación en las localidades a través de acciones formales (uso de herramientas, mecanismos e instancias de participación), y recurrencia a repertorios de acción colectiva, cuando se focaliza la activación –en términos temporales (años y meses)– se encuentra que esta tiende a sostenerse más en el primer momento (2007), cuando fue política distrital implementar y profundizar la participación como parte de la estrategia de gobernabilidad durante la administración Distrital de Luis Eduardo Garzón, quien fuera ex activista sindical y elegido por el Polo Democrático Independiente (actualmente Polo Democrático Alternativo).

Ahora bien, cuando se profundiza con más detalle la activación (mes a mes), en cada año, en cada una de las tres localidades, se encuentra que los mayores registros aparecen en los primeros cinco meses (febrero-junio) del período estudiado. Ello cubre desde la fijación del calendario electoral, por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil hasta lo que técnicamente se conoce como período pre-electoral de las elecciones para Alcalde Mayor, Concejo Distrital y Junta Administradora Local. En campaña y el momento electoral, los registros cambian. La investigación abarca de febrero a octubre de 2007 y de 2011. En esta investigación sobresale septiembre, tanto para Chapinero como para Usme, en el 2011, donde ya el Distrito se encuentra en campaña electoral y donde se abre una oportunidad política para la activación.

Además, agosto, septiembre y octubre son los tres meses que establece la ley para la campaña y elección. Se arranca con la publicidad política, inscripción de candidatos y uso de los espacios gratuitos, en los medios de comunicación que finaliza 48 horas antes del día “D”. Los meses mencionados coinciden con la fecha en que partidos y movimientos políticos empiezan a conformar las listas para ediles, concejales y posibles candidatos para Alcaldía Mayor. De igual forma, debe notarse la coincidencia con la rendición de cuentas que -por norma- debe realizarse localmente, en estos meses.

Al establecer una activación álgida en los meses previos a las fechas electorales dispuestas por la ley, se buscó indagar sobre las problemáticas que emergen durante los meses analizados. En Usaquén, se registra como prioridad el espacio público con 22 noticias, seguido por educación con 10 y participación 5 en el primer año estudiado, mientras que, en 2011, los tres temas que se resaltan son: educación con 7 registros, espacio público con 2 y Transmilenio/movilidad con el mismo número de registros. Para Chapinero, en 2007 resalta el espacio público con 28 registros, seguida por medio ambiente con 20; y gestión de funcionarios con 13. Para 2011, la temática más significativa era seguridad con 13 noticias, seguido por gestión de funcionarios con 9 y un empate de 7 en movilidad y acueducto. Por último, en Usme, en el primer momento (2007), educación con 6 noticias y medio ambiente con 5, se erigen como los más importantes. Es necesario señalar que, para el segundo año de la investigación (2011), educación permanece como la más significativa con 5 registros, seguida por vivienda con 2.

Es claro, que el registro de información de las localidades durante los meses y respecto a las temáticas, demuestra la existencia de mediatización de las problemáticas micro locales, tal como lo establecen Smulovitz y Peruzzotti (2002), para hacer referencia a un proceso de activación de accountability social. Los datos que emergieron a través de la prensa analizada, dieron cuenta del uso de la denuncia periodística, como mecanismo formal que puede iniciar un proceso judicial. Es importante señalar que el comportamiento no es el mismo en todas las localidades y que, muchas veces, los medios cubren los hechos en su función social. La investigación, además, encontró que los medios registran noticias porque son los organismos institucionales (entidades públicas) las que hacen la denuncia. Como quiera que sea, por denuncia de las organizaciones de la sociedad civil, porque el medio adelanta sus propias investigaciones (se convierte en re-editor social) o porque este informa sobre las denuncias de las instituciones dedicadas al control y vigilancia, se emprenden procesos de judicialización. Justo, uno de los componentes de la accountability que requiere ser activado para hacer sonar las alarmas en el territorio.

PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN COMO CRISOL

En el estudio de caso múltiple, se encontraron dificultades para identificar un corpus estático de organizaciones de la sociedad civil, para cada localidad. Ni en el país ni en la ciudad hay datos unificados temporalmente ni

registros numéricos comparables. Así las cosas, la información de la Subdirección Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Personas Jurídicas Sin Ánimo de Lucro, de la Alcaldía Mayor de Bogotá, maneja unos datos y la Cámara de Comercio de Bogotá, tiene otros (ver tabla 3). Para el trabajo de campo, se tuvieron en cuenta tres características: que las OSC tuvieran sede en la localidad, que adelantaran trabajo en el territorio y que con esas características la muestra representativa a recogerse fue cuatro (4) por cada localidad. Así que, esas características fueron determinantes para la aplicación de las entrevistas y la realización de los grupos focales.

TABLA 3
EXISTENCIA DE ESAL/OSC EN LOCALIDADES DE ESTUDIO

Localidades	CCB*	SIPEJ**
Usaquén	3.419	25
Chapinero	4.827	14
Usme	541	39

NOTAS: (*) DATOS DE 2015 (**) DATOS DE 2013)
FUENTE: ELABORACIÓN DE LAS AUTORAS CON BASE EN LOS DATOS DISPONIBLES EN LA SUBDIRECCIÓN DISTRITAL DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE PERSONAS JURÍDICAS SIN ÁNIMO DE LUCRO (DIRECCIÓN JURÍDICA DISTRITAL, 2015, P. 97).

Sea con los datos de una o de la otra entidad, se confirma que -en los tres territorios- hay organización social que remite a la existencia de un tejido para contar con capital social que tenga elementos para adelantar las estrategias de activación de accountability social.

De suyo, se estudia si la ciudadanía, en general, y las organizaciones de la sociedad civil, en particular, logran desarrollar acciones para mejorar la transparencia de la gestión gubernamental, toda vez que para Peruzzotti (s.f.) es el objetivo de activar esas alarmas. Para ello se requiere de herramientas, mecanismos y espacios o instancias para participar y hacer que las políticas gubernamentales reflejen sus preferencias (Peruzzotti, 2007).

Por lo tanto, se focalizó en indagar sobre los espacios e instancias¹¹ de participación tanto distritales como locales. Ello porque las herramientas¹² y mecanismos¹³ se establecen normativamente desde el nivel nacional. Se encontraron 54 espacios en los que se ha desarrollado legislación para que funcionen en el Distrito y en las 20 localidades en que se haya dividida la capital del país (Bogotá).

En estas instancias se abordan temas como: atención de desastres, comunicación, control social, cultura, discapacidad, educación, espacio público, etnias, infancia, jóvenes, medio ambiente, mujeres, participación, planeación, política social, salud, seguridad ciudadana, servicios públicos, turismo y víctimas. No obstante, en Usaquén, hay desarrollos legislativos para instancias que datan del 2000 y se completan 21 solamente en ese lugar. Es decir, alcanzan 75 espacios disponibles para la participación, además de las herramientas y mecanismos disponibles. En el caso de Chapinero, son 15 (para un total de 65) y en Usme son 12 (para un total de 66).

La existencia de herramientas, mecanismos y espacios /instancias no necesariamente es sinónimo del robustecimiento de la participación. De hecho, tanto en las entrevistas como en el trabajo desarrollado en los grupos focales, se encontró un gran desconocimiento de la existencia y usos de cada una. Aun así, especialmente en los grupos focales, los integrantes del Observatorio Ciudadano de cada localidad insistían en lo “agotador” que se torna participar, “pero no siempre se logra incidir ni solucionar los problemas acuciantes del territorio”.

En las entrevistas, se optó por preguntarle a las OSC su motivación para emprender acciones colectivas (ver gráfica 3), donde se observa que en la localidad de Usaquén hay razones que escapan lo meramente territorial. Es el caso de los asesinatos que les mueven a la acción, así como también lo hacen ante la ausencia del gobierno local. Las OSC halan procesos y accionan alarmas. De las siete principales motivaciones que llevan a las OSC, entrevistadas, a liderar procesos colectivos, se advierte que -prácticamente- todas emergen en Usme. Por el contrario, en Chapinero la razón siendo una,

11. Estos recogen las iniciativas ciudadanas que tienen por objetivo solucionar problemas comunes y permiten el encuentro, la concertación de diversos componentes de las sociedades civiles (Marín y Jiménez, 2016, 2017).

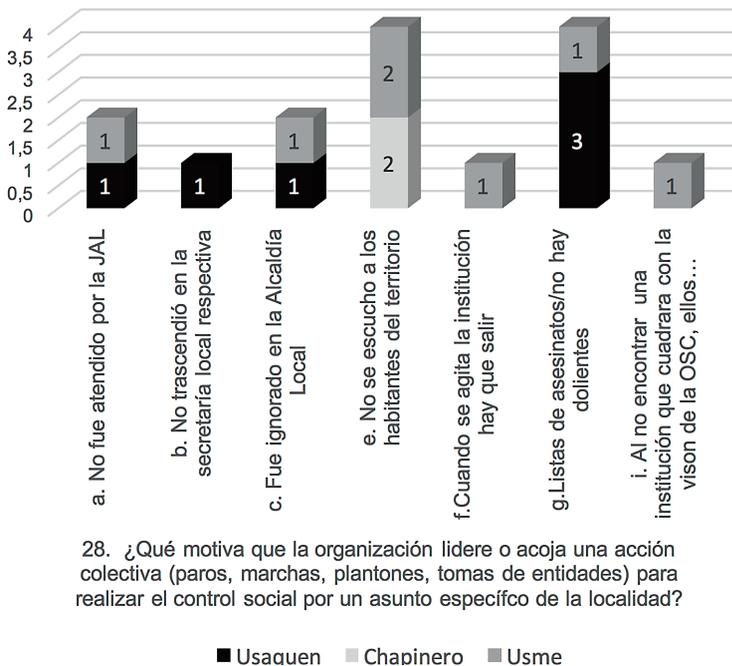
12. La ciudadanía colombiana las conoce de manera más precisa porque se establecen en la Carta Política de 1991, y son para el reconocimiento de derechos.

13. Algunos están en la Carta Política y otros hacen parte del marco normativo nacional. Puntualmente brindan garantías y beneficios para incidir en los cambios del sistema judicial, ejecutivo y legislativo y dan la opción de participar en el poder político (Marín, 2016 y 2017).

aplica para todas las problemáticas: las OSC lideran acciones colectivas de control social cuando no se escucha a los habitantes.

GRÁFICA 3

MOTIVACION DE ACCIONES COLECTIVAS EN LAS OSC



FUENTE: ELABORACIÓN A PARTIR DE LAS RESPUESTAS DADAS EN LAS ENTREVISTAS ADELANTADAS CON OSC

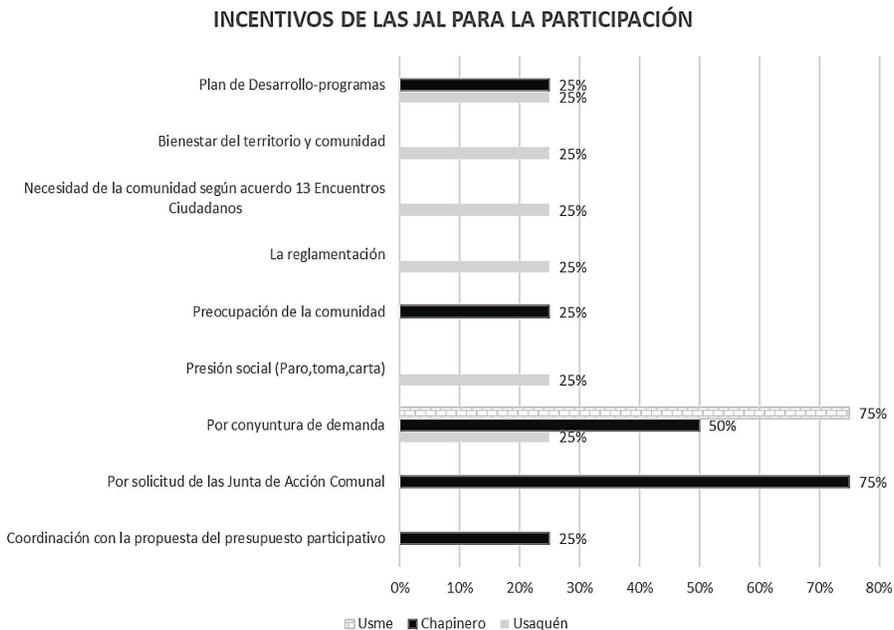
Ahora bien, es importante no solo conocer qué motiva a las OSC para emprender acciones de control sino también cómo los ediles las incentivan para participar. Ello en atención a que las Juntas Administradoras Locales han de distribuir y apropiar las partidas globales que se asignen en el presupuesto anual del Distrito Capital a las localidades, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de los pobladores.

Los hallazgos que revela la matriz de prensa muestra no solo fragmentación y limitada inclusión en la vida política que se desarrolla en el territorio, sino que la interacción tiende a ser más de confrontación que de coo-

peración o complementación. Incluso podría anotarse que la interacción, partiendo de los esfuerzos que se han dado en términos de la oferta institucional para la participación, no es tan amplia. No obstante, cabe anotar que sí se percibe un nexo entre accountability horizontal, entendido como la activación de los organismos de control del Estado (nacional y distrital), y accountability social. Sin embargo, este no logra configurarse como una sanción social contundente en la participación.

La gráfica 4 permite advertir la intensa interacción que se registra entre ediles y las Juntas de Acción Comunal (JAC) en Chapinero. A los ediles entrevistados se les preguntó sobre su quehacer para incentivar la participación en el territorio. En esa localidad, un 75% de ellos menciona la atención a las JAC, seguido por la demanda según coyunturas y el ajuste a los programas del Plan de Desarrollo que cobra la misma relevancia que la apuesta a los presupuestos participativos. En las tres localidades, la coyuntura da motivos para que el cuerpo edilicio incentive la participación de las OSC. Mientras que en Usaquén los ediles anotan más incentivos para promover la participación, siendo seis las razones que más mencionan.

GRÁFICA 4



FUENTE: ELABORACIÓN A PARTIR DE LAS RESPUESTAS DADAS EN LAS ENTREVISTAS ADELANTADAS CON ALGUNOS MIEMBROS DE LAS JAL

Cuando se oye de bloqueos, marchas, protestas, plantones, toma de entidades, envío de correos electrónicos, uso de los buzones de Preguntas, Quejas y Reclamos (PQR's), actuaciones teatrales (performances), uso de redes sociales, campañas en calle, participación en mesas, combinación de lucha civil y democrática, recurrencia a medios alternativos o no tradicionales y talleres, puede malpensarse sobre la participación. Estas simplemente son acciones no formales a las que recurren o han recurrido las OSC entrevistadas, en las tres localidades del estudio múltiple adelantado para ahondar sobre cómo se activa el accountability social (ver gráfica 5).

Lo concreto es que las OSC de territorio sí adelantan acciones colectivas no formales en mayor medida que la recurrencia a las formales; es decir, al uso de herramientas y mecanismos. Hay un profundo desconocimiento de su existencia y de la utilidad que cada una tiene. Incluso, no es un problema exclusivo de los miembros de las fundaciones, asociaciones, juntas, observatorios y demás organizaciones consultadas en entrevistas y en grupos focales. Los ediles de las tres JAL consultadas coinciden en "recomendar", a los ciudadanos y a la comunidad, "mandar derechos de petición a las entidades", para que la institucionalidad responda sus demandas.

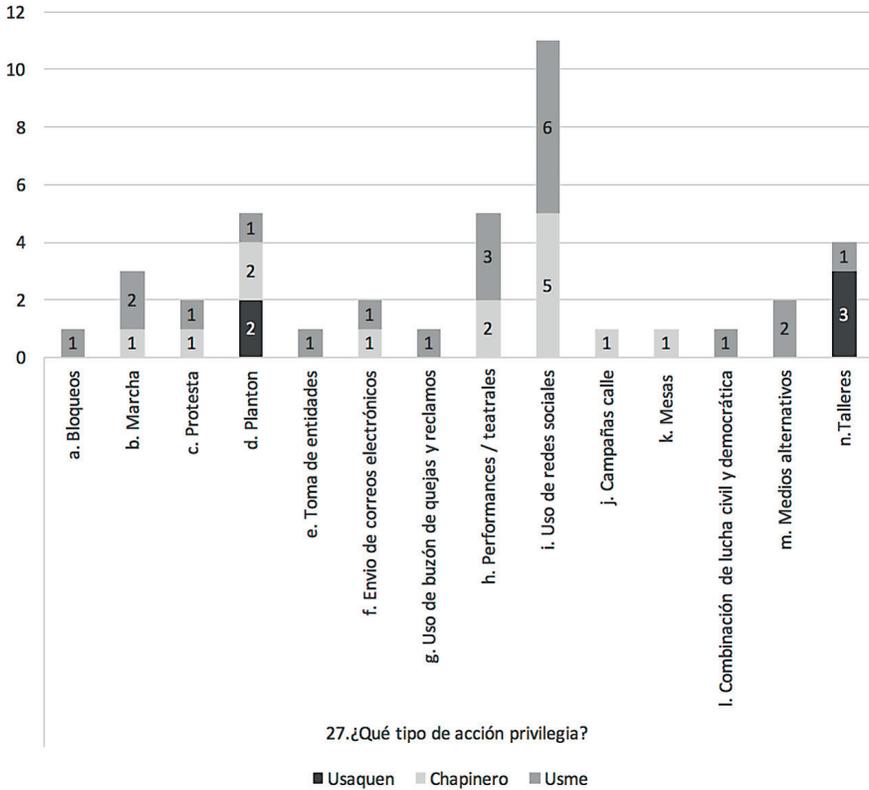
En Usaquén los registros de las acciones privilegiadas para participar son menguados, pero en Usme el abanico se amplía y sorprende la participación en las redes sociales. Casi al mismo nivel que en Chapinero. No obstante, la conexión a internet es justamente la opuesta; es decir, en Chapinero es el lugar donde hay mayor conectividad (81,4%) y en la localidad del sur de la ciudad es donde menos conexión se registra (44,7%) (Secretaría Distrital de Planeación, 2011).

Así las cosas, lo que ha de anotarse es que en Usaquén, Chapinero y Usme, hay un tejido social que da cuenta de la apropiación que los habitantes de cada localidad tienen sobre el territorio. El Estado ha desarrollado jurisprudencia que puede considerarse como los primeros pasos para ahondar en una democracia participativa. Las autoridades políticas locales (alcaldías locales y juntas administradoras locales) saben que hoy por hoy es muy difícil desconocer la voz de las organizaciones que interactúan en el territorio, pero ese crisol requiere de maduración, a pesar de la recurrencia a las acciones informales.

Quizá volver la mirada sobre las herramientas y mecanismos que hacen parte de la jurisprudencia para la participación puede dar luces para encontrar el camino hacia procesos de accountability que -como anota Schedler (1999)- permitan "asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas

GRÁFICA 5

ACCIONES QUE LAS OSC PRIVILEGIAN CUANDO PARTICIPAN



FUENTE: ELABORACIÓN A PARTIR DE LAS RESPUESTAS DADAS POR LAS OSC EN LOS GRUPOS FOCALES ADELANTADOS EN CADA UNA DE LAS TRES LOCALIDADES.

por sus conductas; es decir, que estén obligados a justificar e informar sobre sus decisiones” (p. 25). No solo en la sesión anual que ya establece la norma, sino que integre los cuatro componentes del accountability social que mencionan Edward Weisband y Alnoor Ibrahim (2007); es decir, transparencia, justificación de las decisiones, conformidad o cumplimiento de la norma y sanción o castigo ante fallas por comisión u omisión. Eso solo es posible cuando en verdad, las autoridades y los servidores públicos (en general) son controlados por los ciudadanos.

CLARIDADES DE UN CAMINO EN EL QUE EMPIEZA LA LUZ

A modo de conclusión se puede anotar que, con este estudio de caso múltiple, desarrollado en tres de las 20 localidades en que se haya dividida Bogotá, evidencia algunas claridades sobre lo que sucede en los territorios con respecto a: la organización social y sus intereses, las limitaciones que tienen, pero sobre todo, la autopercepción de su quehacer en la democracia, así como en las instancias/ espacios habilitados para la participación en los procesos de toma de decisión. Es por ello por lo que, de manera general, puede asegurarse que la accountability social local, está extraviada en lo micro local, a pesar de que en el Distrito y en el país existe indicios en los que se advierte que existen ejercicios de vigilancia y control social, sobre todo en el ámbito de Bogotá.

Las pistas que se recogen son una forma de luz que muestra el camino de construcción para una democracia participativa y, para ahondar en la calidad de esta. No debe olvidarse lo que ha señalado Marsh (1995) en términos del pluralismo que requiere cualquier tipo de accountability¹⁴, como crisol de la democracia pues “si bien ciertos grupos tienen un privilegio y por tanto ejercen mayor influencia, ningún grupo o interés domina -a la vez- la elaboración de políticas en una gran variedad de áreas y, la influencia de un grupo determinado tiene flujos y reflujos con el paso del tiempo” (275). De hecho, esa interacción que se traduce en participación -para los ediles entrevistados en este estudio- puede estar permeada por intereses políticos partidistas de consolidación en el territorio. Una pista en ese sentido, la anotan las organizaciones mismas cuando dan cuenta del desinterés por el control social ante los casos de corrupción que registran los medios masivos.

No debe olvidarse que los medios se comportan como re-editores sociales, en ocasiones; pero otras veces hacen parte del control mismo, en su función social (cuando la acatan). Y ello sucede, como se pudo evidenciar con la matriz de prensa. El Tiempo y El Espectador, donde adelantan investigaciones propias y dan cuenta de las que lideran los organismos de control, pero si las organizaciones lo llaman, ellos también acompañan las denuncias de sus lectores. En los tres territorios los medios de comunicación comunita-

14. Si bien la referencia mayor que aquí se hace es al social (el que hacen las organizaciones de la sociedad civil en su interacción); también está el horizontal, que adelantan los organismos de control y, el vertical, que es el ejercido por el ciudadano -en forma individual- cuando hace uso de su derecho al voto, en las urnas.

rios, alternativos y locales son poco o nada permanentes, por este motivo fue imposible hacer un rastreo sistemático de la información que la población puede hacer circular. Ni siquiera los medios electrónicos cuentan con un registro permanente que permita una consulta posterior a emisión que se realice una vez deje de circular o estar disponible en acceso on line.

Más que el desconocimiento de herramientas, mecanismos y espacios para participar y así activar las alarmas, desde la comunidad, se dan cuenta de los problemas que se viven en el territorio; por lo tanto, este estudio da cuenta del poco conocimiento que tienen autoridades locales sobre el involucramiento que han de tener las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. En sus funciones aparece el motivar, alentar o desarrollar estrategias para que ello suceda, como parte de su rol de representantes. Sin embargo, lo que se evidencia es que los ediles -por ejemplo- se convierten en “asesores” de “cómo incomodar” al ejecutivo más que en encontrar soluciones a los problemas del territorio. De suyo hay confusiones entre lo que significa e implica el control político (que han de ejercer ellos) y el control social (que es propio de individuos y organizaciones sociales).

Como quiera que sea, en las tres localidades del estudio de caso múltiple, se logra evidenciar que hay movilización, mediatización y judicialización. En algunos casos es más incipiente que en otros. Luego, en lo micro local sí se prenden las alarmas cuando los funcionarios públicos y los servidores del Estado no hacen lo que tienen que hacer. Los comportamientos son diferenciados en las tres localidades, en los dos momentos (2007 y 2011) y si bien hay mayor activación en el periodo pre-electoral y electoral, esto solo responde a una ventana de oportunidad.

Lo cierto es que, en la población, sus modos de organizarse, sus inquietudes, sus estrategias, sus saberes y hasta con el desconocimiento de la institucionalidad y de la jurisprudencia, nos brinda pistas para hablar de accountability social local. Otra cosa es que aparece extraviado, pero en un momento coyuntural como el que vive el país (el del posacuerdo), más urgente que tarde, es urgente la focalización en estudios sobre modalidades de participación política externa, extraña y no relacionada con el comportamiento electoral. De hecho, las acciones pueden ser invisibles (generadoras de opinión pública) o visibles (expresadas en comportamientos) pero impactan en el ámbito micro y tienen potencial para volverse bola de nieve.

REFERENCIAS

Aquino, M. (2013). Social Accountability as an Innovative Frame in Civic Action: The case of Rede Nossa Sao Paulo. *ISTR*, 818-838.

Barreda, M. (2010). "Accountability y calidad de la democracia en América Latina: un análisis comparado". Ponencia en la Asociación de Estudios Latinoamericanos- LASA del 6 al 9 de octubre. Toronto, Canadá. Disponible en <http://www.regionalcentre-lac-undp.org/images/stories/DESCENTRALIZACION/boletin/accountability.pdf>

Boladeras, M. (2001). La opinión pública en Habermas. *Análisis*, 26, 51-70. Disponible en <http://www.bioeticanet.info/boladeras/oppubHab.pdf>

Canel, M. J. (2006). *Comunicación política: una guía para su estudio y práctica (2ª.ed.)*. Madrid: Tecnos.

Dirección Jurídica Distrital (2015). Entidades sin ánimo de lucro en Bogotá D.C. y en Colombia (Vol. 1). Bogotá, Colombia. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Habermas, J. (1998). Sobre el papel de la sociedad civil y de la opinión pública política. En Habermas, J. *Facticidad y validez* (pp. 407- 468). Madrid: Editorial Trotta.

Hernández, A. (2010). La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010. Discursos, trayectorias, expectativas y limitaciones. *Colombia Internacional*, 85-107.

Hernández, A. & Arciniegas, E. (2011). *Experiencias de accountability horizontal social en América latina*. Estudios de caso comparados en Sao Paulo, México D.F., Caracas y Bogotá. Bogotá, Colombia: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fundación Carolina, Universidad de Los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales.

Insuza, E. (2003). Accountability, Civil Society and Human Rights. Paper presentado en el International Workshop Protecting the Rights and Addressing the Responsibilities of Non-Governmental Organizations. Bandung-Indonesia: Sawarung & Ford Foundation.

Jolly, J.-F. (2012). La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas: hacia una nueva propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio. *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, (p. 24). Cartagena.

Keck, M. & Sikkink, M. (2000). *Activistas sin fronteras*. México: Siglo Veintiuno Editores.

Malena, C., Forster, R. & Singh, J. (1º de diciembre de 2004). *Social Accountability: an introduction to the concept and emerging practice*. Obtenido de Social Development Papers n.º 76-World Bank: <http://documents.worldbank.org/curated/en/327691468779445304/Social-accountability-an-introduction-to-the-concept-and-emerging-practice>

Marsh, D. (1995). La convergencia entre las teorías del Estado. En D. Marsh & G. Stoker, *Teoría y métodos de la ciencia política* (pp. 273-291). Madrid: Alianza Universidad Textos.

Marín, E.M. & Jiménez, C. (2016). Principales hallazgos del accountability social local en Bogotá. casos de Usaquén, Chapinero y Usme. *IV Congreso de la asociación Colombiana de Ciencia Política*. Bogotá. Obtenido de <http://2016.accpol.org>

Marín, E.M. (2017). Foro Planeación Participativa local: Retos y desafíos. Herramientas, mecanismos, y espacios para la participación de las OSC. Bogotá. Cámara de Comercio de Bogotá y Contrial.

Montecinos, E. (Junio de 2009). El presupuesto participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? *Reforma y Democracia*, 44, 1-17. Obtenido de <http://siare.clad.org/fulltext/0062100.pdf>

O'Donnell, G. (2002). Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones. En C. Smulovitz & E. Peruzzotti, *Controlando la política: Ciudadanos, medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 87-102). Buenos Aires: Editorial Temas.

Peruzzotti, E. (s.f.). *La política de accountability social en América Latina*. Obtenido de Ciberoteca de la sociedad civil: http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/accountability_social1.pdf

Peruzzotti, E. (octubre de 2007). Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina. En C. T. Cuentas-Olacefs (Ed.), *Intervención en la XVII Asamblea General ordinaria OLACEFS 1-6 de octubre*. Santo Domingo, República Dominicana: Auditoría General de la Nación. Obtenido de Contraloría General de la República: <http://buenagobernanza.agn.gov.ar/sites/all/modules/ckeditor/ckfinder/userfilesfiles/Memoriactr2008.pdf>

Rosanvallon, P. (2007). *La Contrademocracia., la Política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Editorial Manantial.

Sandoval, C. (Agosto de 2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional en América Latina*. Obtenido de Publicaciones-Cepal: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/3681/MetodosyaplicacionesAL.pdf>

Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. En A. Schedler, L. Diamond & M. Plattner, *The self-Restraining State power and accountability in new democracies* (pp. 13-29). London: Lynne Reinner Publishers.

Schedler, A., Diamond, L. & Plattner, M. (1999) *The self-Restraining State power and accountability in new democracies* (pp. 13-29). London: Lynne Reinner Publishers.

Secretaría Distrital de Planeación (2011). 21 Monografías de las localidades Distrito Capital. Localidad No.1, Localidad, 2 y Localidad 5. Bogotá.

Smulovitz, C. & Peruzzotti, E. (2002). *Controlando la política: Ciudadanos, medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas.

Weisband, E. & Ibrahim, A. (2007). Introduction: Forging Global Accountabilities. En Ibrahim.A & E. Weisband, *Forging Global Accountabilities: Participation, Pluralism and Public Ethics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Zuluaga, C. (22 de julio de 2013). "Protestar es sano para una sociedad": Académico de Harvard. *El Espectador.com*, pág. on line. Obtenido de www.elespectador.com/print/435339